

# 住民や行政主導による買い物弱者対策の展望 —住民組織制度に注目して

専修大学商学部兼任講師

新 島 裕 基

Prospects of Measure the Food Access mainly by Community  
Organizations and Public Administration  
—Focusing on System of Community Organizations

**Yuki NIJIMA**

**Part-time Lecturer of Marketing  
School of Commerce  
Senshu University**

# 住民や行政主導による買い物弱者対策の展望

## —住民組織制度に注目して

### 1 はじめに

周知のように、わが国では人口減少・超高齢社会化が急激に進展している。直近の『国勢調査』（2015年10月1日現在）によると、人口は1億2,709万人となり、1920年に調査が開始されてから初めて減少に転じた。さらに高齢化率は過去最高の26.6%に達している。

こうした人口の縮退局面のなかで、地方自治体の運営に目を向けると、社会保障関連費用の膨張や地方経済の減退などにより、現在の財政水準を維持し続けることは非常に難しい状況にある。詳しくは後述するが、このような状況を受けて一部の地方自治体は、行政や市場の代替的あるいは補完的役割として、自治会などを含む住民組織が地域課題に対応しようとする制度的枠組みを整備してきた。このうち本稿では、地方自治体における住民組織制度の変遷および実情に注目しながら、近年、とくに地域商業の衰退が顕著である過疎地域において取り組まれている商業まちづくりに焦点を合わせて議論を進めていく<sup>1)</sup>。

なお、住民組織の事業活動として商業まちづくりに注目が集まる背景には、いわゆる「買い物弱者」<sup>2)</sup>問題への対応が喫緊の課題として認識されていることがある。これまでも、民間事業者やNPOなどが、独自にあるいは行政の財政支援を受けながら、近隣店舗の設置、移動販売、買い物宅配・送迎サービスといった対応策を実施してきているし、行政側も積極的に買い物弱者対策に乗り出しているところが少なくない。しかし、いざ事業が始動しても、継続的な運営に必要な収益を上げることができず、最終的に採算が合わずに撤退することが多い。2017年9月に総務省が公表した「買い物弱者対策に関する実態調査」によれば、回答を得た193事業のうち106事業が赤字であるという。また、「黒字または

---

<sup>1)</sup> ここでいう「商業まちづくり」とは、渡辺（2014）の「地域商業の問題を中心に据えながら、経済的側面だけでなく、社会的・文化的側面を含めた地域コミュニティのあり方に関する構想ないしは計画、およびそれらの実現に向けた地域住民を巻き込んだ運動や活動」（渡辺 2014, p.2）に含まれる概念として位置づけている。

<sup>2)</sup> 本稿は石原（2011）に倣い、買い物弱者を「急速に進展する高齢化や単身高齢世帯の増加、そしてスーパーの閉店・撤退や商店街の衰退などを要因として、食料品など生活必需品の買い物に困難をきたす人」（石原 2011, p.46）とする。

均衡」と回答した 30 事業も補助金などで赤字を穴埋めしていることから、約 7 割にあたる 136 事業が実質赤字ということになる<sup>3)</sup>。そもそも、個人商店などの閉店・撤退や小売企業が出店を見送る結果として買い物不便地域が顕在化するわけで、こうして市場が成立しないと判断された地域で経営を続けていくことは容易ではない。

上記のような住民組織を主体とする商業まちづくりは、抽象的に捉えるならば、新たな公共制度と民間事業を組み合わせることで、収益事業として継続的な運営を目指しながら地域課題の解決を図る取り組みとして捉えることができる。地域商業の衰退などで日常的な買い物不便に陥ることは、とくに過疎地域に暮らす住民にとって深刻な問題である。国内全体として見るとまだ数は限られているものの、今後、こうした取り組みはさらに拡がりを見せる可能性がある。

以上の問題意識を受けて、本稿では、先進的な事例として北海道および静岡県下田市での取り組みについて検討する。そして、地方自治体による自立的な地域運営を目指す動きが強まりつつあることを確認しつつ、住民組織の法人制度をめぐる動向について概観したうえで、住民や行政主導による買い物弱者対策の課題や今後の方向性について展望する。

## 2 多様な運営方式による小売業者との連携

### 2.1 全国における住民組織の整備状況

近年、従来の住民組織とは異なるかたちで住民自治を志向する組織が全国各地で設置されつつある<sup>4)</sup>。

全国市区町村における住民組織の設置・運営状況を調査した一般社団法人 JC 総研のレポート<sup>5)</sup>によれば、353 自治体（27.3%）が何らかの組織を有しており、そのほとんどが地方自治法や合併特例法によらない組織であった（①「地域自治区・合併特例区のみを設置」しているのは 19 自治体、②「（地域自治区・合併特例区以外の）地域運営組織のみを設置」しているのは 334 自治体、①と②ともに設置しているのは 19 自治体）。日本都市センター

---

<sup>3)</sup> 調査対象は、20 都道府県 67 市町村の 183 事業者が、平成 23～27 年度に実施した 264 事業のなかで継続中の 233 事業のうち、収支の回答を得た 193 事業である。

<sup>4)</sup> 現在、全国に 1,600 以上の住民組織があるとされており、政府は今後 4 年間で 3,000 まで増やすことを目標に掲げている。

<sup>5)</sup> 全市区町村アンケートによる地域運営組織の設置・運営状況に関する全国的傾向の把握」が 2013 年に公開されている。調査対象は当時の全市区町村である 1742 市区町村、回答数は 1294（回答率 74.3%）である。

(2014) によれば、協議会型組織がある自治体の割合は 48.6%であり、およそ半数の回答自治体で導入されていることが明らかになっている<sup>6)</sup>。導入している自治体のうち、すでに全域で設立されている自治体は 48.5%で、現在は区域の一部に設立していて、全域に拡大する予定がある自治体を含めると 70%以上にのぼる。担い手となる主体の確保の問題が捨象されているため鵜呑みにはできないが、全国的に同様の制度が拡大していく機運が醸成されていることがうかがえるだろう。

このように、住民自治のための組織が整備されつつあるなかで、ここ数年、小売業者などと連携しながら商業まちづくりに取り組むケースが少しずつ増えてきている。

例えば、前述した島根県雲南市は、小規模多機能自治の仕組みに基づく住民組織の活動が国内で最もさかんな地域のひとつといわれる。その雲南市南部の中山間地域にある波多地区では、住民組織の波多コミュニティ協議会が、地域の買い物弱者問題に対応するために、2014 年 8 月、小売主宰のコオペラティブ・チェーンである全日本食品株式会社と連携して、超小型スーパー（マイクロスーパー）「はたマーケット」をオープンさせている。はたマーケットは、通常の全日食のミニスーパーに比して半分以下の売り場面積（約 50 m<sup>2</sup>）であるが、日常の食生活に最低限必要なものは生鮮品も含めて品揃えされており、買い物が困難な高齢者等への送迎サービスや配達サービスも提供されている。

また、2015 年から秋田県内で展開されている「お互いさまスーパー」も類似した事例として挙げられる<sup>7)</sup>。秋田県企画振興部地域活力創造課が県内すべての自治会を対象にアンケート調査を実施したところ、県内自治会の 8 割を占める 100 世帯未満の自治会のうち、「買い物・通院の困難化」を課題としている自治会が 5 割弱あり、そのうち 4 割の自治会が「地域で対応を考えている」または「行政の対応・支援を期待」と回答したという。

そこで秋田県は、2015 年度に「お互いさまスーパー創設事業」を実施した。この事業では、地域団体により食料品・日用品などを取り扱う店舗を持続的に運営することで、買い物課題の解決、住民自治や共助に対する意識の醸成、見守り機能の強化などが目指されている。主な支援内容は、スーパー開設にかかる初期費用のうち上限 800 万円までを補助するもので、運営組織の設立、関係団体間のネットワーク構築と調整、既存スーパーとの日

---

<sup>6)</sup> 調査対象は全国の都市自治体 812 団体（789 市、23 特別区）、回答数は 504（回答率 61.2%）である。

<sup>7)</sup> お互いさまスーパーに関する以下の記述内容は、次の参考資料に基づいている。「毎日新聞」2016 年 4 月 16 日付地方版、「河北新報オンラインニュース」2016 年 3 月 14 日付、28 日付、「JA 秋田ニュース」2016 年 3 月 30 日付。

用品調達に関する調整などが想定されている<sup>8)</sup>。

神奈川県足柄上郡山北町では、2016 年 3 月、住民有志と町内企業が出資して設立した第 3 セクター「山北まちづくりカンパニー」が、山崎製パンとフランチャイズ契約を結んで JR 御殿場線山北駅前に「ニューデイリーヤマザキストア」を開設している。地域のミニスーパーとして地場野菜や名産物の販売コーナーを設けているほか、併設したカフェには電車やバスの待合室として使用できる交流スペースや行政情報コーナーなどが設けられている。

## 2.2 住民と行政主導による取り組み①：北海道内における事例

以上で見てきたように、住民組織の整備と並行して、住民や行政主導で商業者と連携した買い物弱者対策は増加傾向にある。とりわけ、地域商業の衰退が顕著な中山間地域<sup>9)</sup>が多い北海道では、2017 年に買い物弱者対策の一環として食品スーパーの開設が立て続けに現実のものとなっている。住民や行政が買い物弱者問題をまちづくりやコミュニティ活動における重要な地域課題として位置づけ、対応策を展開しているものといえるだろう。

北海道西興部村の「A コープ来夢店」は、西興部村中心部で 2007 年まで経営していた「オホーツクはまなす農協」の撤退を受けて開設された。「オホーツクはまなす農協」は、村内の有志が設立した株式会社が主体となり運営していた。しかし、建物、冷蔵庫や冷凍設備が老朽化してきたことから、村が国の地方創生拠点施設整備事業補助金などを活用して開設準備を進め、2017 年 12 月、公設民営方式により開設した。この店舗では、高齢者が多く利用することを想定し、飲食できる交流スペースを備えたり、総菜コーナーを設けて独居向けの宅配サービスを充実させるなどしているという。

北海道北竜町では、2017 年度内に生鮮食品を取り扱うスーパーの開設が計画されている。これは、町内唯一のスーパー「A コープ」を運営するホクレン商事が、建物・設備の老朽化と業績不振を理由に店舗を閉鎖したことに端を発している。「アークス」の誘致計画が頓挫するなどの紆余曲折を経て、北竜町が 9 割超を出資する第 3 セクター「北竜振興公社」が主体となり、事実上の町営スーパーを開設するというものである。スーパーの商品は生活協同組合コープさっぽろから調達され、スーパーが入居する建物は複合施設として、

<sup>8)</sup> 詳しくは新島（2017b）を参照されたい。

<sup>9)</sup> ここで中山間地域とは、平野の外縁部から山間地を指し、山地の多い日本では中山間地域が国土面積の約 7 割を占めている（農林水産省による）。ほとんどの中山間地域では、過疎化や高齢化が急速に進んでいる。

北竜町商工会が入るとともに、タクシー待合所や会議室が併設される予定という。

表 1 北海道における住民組織や行政等の主導による買い物弱者対策

都道府県 市町村	店名	運営主体	連携相手 (商業者)
北海道西興部村	A コープ来夢店	エーコープ来夢 (住民有志による株式会社)	A コープ
北海道北竜町	未定 ※2017 年度内開設予定。	北竜振興公社 (第 3 セクター)	コープさっぽろ
北海道紋別市	セイコーマート 紋別上渚滑店	セイコーマート (小売)	セコマ

出所：各種資料から筆者作成。

### 2.3 住民と行政主導による取り組み②：静岡県下田市における取り組み

次に静岡県下田市で取り組まれている「下田市食料品アクセス対策協議会」の事例について見ていこう。「食料品アクセス対策協議会」は、表 2 に示すように、行政・住民・商業者で構成されている。下田市の高齢化率は 33.4% と全国平均より高く、今後買い物弱者問題が深刻化していくことが想定されるとの問題意識から、2015 年度の農林水産省補助事業を活用して設立された協議会組織で、下田市が主導して立ち上げに動いたという。行政側や住民側は販売場所の提供、ボランティアによる販売支援などを担い、商業者側は商品販売を実施する取り組みが展開されている。具体的には、メンバーが連携した出張販売を実証実験として実施するものである。

表 2 食料品アクセス対策協議会の構成メンバー

	メンバー
行政	下田市産業振興課、下田市社会福祉協議会など
住民	下田市区長連絡協議会、下田市女性の会
商業者	団体：下田市商工会議所、下田市商店会連盟 事業者：伊豆急HD、東急ストア

出所：各種資料から筆者作成。

以上のように、協議会を構成する委員は、買い物場を提供する商業者だけではなく、介護事業者や社会福祉協議会から、行政（自治体）、住民（区長会）、交通企業まで幅広い

分野から参加している。その理由は、買い物に不便を感じる人々は通院なども含めた日常生活全般に不便を感じている可能性があるためである。「買い物」という行動を中心とした総合生活支援の視点を持ちながら、地域全体で進めてこうとしている点が重要な視点として指摘できよう。なお、下田市食料品アクセス対策協議会の取り組みは、2013年度の農林水産省補助事業を受けて、公益財団法人流通経済研究所が実施した「食料品アクセス対策事業」の一環で行われたものである。下田市のほか、福島県会津若松市、静岡県伊東市、新潟県村上市山北地域で展開され、いずれも民間事業者と連携した実証実験と取り組みの定着化が目指されている。

### 3 住民組織の法制度をめぐる動向

#### 3.1 住民と地方自治体との関係

さてここからは、上記で商業まちづくりの主体として位置づけてきた住民と行政とのかわりについてみていく。

住民組織の法制度は、人口減少・超高齢社会化の進展、地方分権改革の流れや地方自治体の財政逼迫の影響を受けて整備されてきている<sup>10)</sup>。こうした流れのなかで、地方公共団体による団体自治から住民による住民自治へという機運が高まりつつある。では、そもそも住民と地方自治体との関係は法制度的にどのように位置づけられているのだろうか。

地方自治論の一般的な教科書などで指摘されているように、「住民」は次のような3つの側面から理解することができる。すなわち、第1は、参政権をもつ自治体を統制する主体としての住民（市民）、第2は、対象自治体から公共サービスを受けたり、規制・負担・服従を求められたりする利害関係者としての住民（対象住民）、そして第3は、公共サービスの提供を担う住民（公務住民）という側面である（金井 2004；辻中他 2009；柴田・松井 2012；武岡 2014 など）。

金井（2004）によれば、上記のような諸側面を持つ住民の活動は、住民運動や住民参加など対象住民としての住民活動と、公務住民としての色彩が強い住民活動に区分できるという（金井 2004, p.228）。後者の公務住民としての活動主体は、自治会や町内会（以下では総称して「自治会<sup>11)</sup>」と表記）が担う場合が多い。例えば、家庭ごみの収集について

---

<sup>10)</sup> これらについては新島（2017b）で詳しく触れているので、本稿では割愛する。

<sup>11)</sup> 本稿では、自治会を「一定範囲の地域（近隣地域）の居住者からなり、その地域にかかわる多



考えてみたい。一般的に、家庭ごみの収集や処分は市町村の業務である。しかし、数多くのごみステーションを市町村が一つひとつ管理することは困難であるため、自治会などの住民組織が管理している場合が多い。マンションなどの集合住宅では管理組合が主体となっている場合がほとんどである。そのほかにも、高齢者の見守り、街灯の管理、自治体広報誌の戸別配布などの幅広い活動は自治会が担う場合が多い。

自治会は、地方自治法第 260 条により「地縁による団体」であり「地域の自主的活動」を担う住民組織として規定されている。武岡（2014）によれば、自治会には次のような 5 つの特徴があるという。すなわち、①加入単位が世帯であること、②領土のようにある地域空間を占拠し、地域内にひとつしかないこと、③特定地域の全世帯の加入を前提にしていること、④地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けていること、⑤市町村などの行政の末端機関としての役割を担っていることである。これらは地方自治体の特徴に相似していることから、自治会は市町村などの行政の末端機関としての役割を果たす「準自治体」とされることもある。そのため、自治会は地方自治体と最も関係が深い住民組織として位置づけられるというのである（武岡 2014, p.37）。

しかし、昨今、自治会の衰退ないしは崩壊が全国的に顕在化している<sup>12)</sup>。すなわち、個人主義が進んだことにより地域社会への関心が薄れるなどして、自治会への加入率が低下している。それにより、自治会活動の担い手が不足・固定化したり、活動がマンネリ化したりするなど、自治会そのものが形骸化していることが多い。こうした傾向は、住民の転入出が激しい都市部のような地域で見受けられるとともに、過疎化と高齢化が同時に進行している山間部や限界集落ではより深刻な事態にある。

### 3.2 コミュニティの法人制度

従来から、住民自治を担う住民組織は、地方自治法をはじめとする様々な法律に基づいて制度化されている。ここでは、そのなかで先駆的な制度のひとつとして、前述した地域自治区制度について概略的に確認する。

平成の大合併による行政広域化などに対応するため、2005 年の改正地方自治法により地

---

様な活動を行う組織」（Pekkanen 2006, 2009）と理解しながら議論を進める。

<sup>12)</sup> こうした問題は、近年、NHK のドキュメンタリー番組や各種報道でも頻繁に取り上げられている。なお、現場特有の事情などについては、例えば、自身の町内会長としての体験談を取り上げている以下が参考になる。紙屋高雪（2014）『“町内会”は義務ですか？～コミュニティーと自由の実践～』小学館新書。

域自治区制度が整備されたことは既に述べた通りである。この制度の意義は、財産管理の目的以外で住民組織が最初に明示的に位置づけられた点にあるといわれている(武岡 2014, p.44)。すなわち、住民組織は、従来から地方自治法により財政区や後述する認可地縁団体という法人格を取得することができたが、いずれも財産管理を目的とする制度である。地域自治組織は、地域コミュニティの課題解決に取り組む活動主体としてはじめて制度化されたことになるのである。

しかし、地方自治区制度は市町村合併の特例措置の延長線上にあるもので、時限的な仕組みであることが法律に明記されている。さらに、市町村が地域自治区制度を導入する場合、全域かつ合併前の旧市町村を最小単位に設置することを求められていたため、これらの制約が大きな障壁として存在していた。

このほかにも、主要な法人制度としてNPOや認可地縁団体などが挙げられる。まずNPOについては、次のような課題が指摘されている。すなわち①「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与すること」を目的しているため、地縁に基づく地域住民のみが利益を享受する(特定の団体の利益が目的である)ことには適さない、②制度上、誰でも議決権をもつ会員になれるため、地域外の住民に支配される可能性があり、地域住民主導でまちづくりに取り組もうとする姿勢に相反すること、③あくまでも本来の目的である「特定非営利活動に関する事業」が中心で、「そのほかの事業(収益事業)」は特定非営利活動に関する事業の補完的な位置づけでなければならないため、NPO全体の50%以上の規模で収益事業を実施できないことから、経済活動が制約されて持続的な活動の障壁になることなどである<sup>13)</sup>。

次に認可地縁団体について見ていこう。そもそも認可地縁団体とは、自治会のような「地域社会全般の維持や形成」を目的とした団体・組織のうち、地方自治法などに定められた要件を満たし、行政手続きを経て法人格を得た団体を指している。自治会は基本的に法人格を有していないため、例えば町内会が自治会館などの不動産を所有する際は、代表者の個人名義や役員の共有名義で登記が行われていた。そのため、相続や債権者による不動産差し押さえなどの問題が散見されていた。

こうした問題を解消するため、1991年4月に制定された改正地方自治法により法的に整備されたのが認可地縁団体である。すなわち「町又は字の区域そのほか市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体(地縁による団体)は、地域的

---

<sup>13)</sup> 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市(2014)。

な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利義務の帰属主体となることができる」ようになった<sup>14)</sup>。

また、認可の条件として、①その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理など、良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っていることと認められること、②その区域が客観的に明らかなものとして定められていること、③その区域に住所を有するすべての個人が構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員となっていること、④規約を定めていること、の4点が規定されている。さらに、正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではならないという規定も設けられている<sup>15)</sup>。

一方で、次のような制度上の課題も指摘されている<sup>16)</sup>。上で述べたような自治会の課題に対して、財産管理の問題を解消するために制度化されているため、事業運営に関する想定はなされていない。営利目的の収益事業を行う場合、固定資産税や法人税の納税義務が生じる。また、制度上、ある事業の収益を別の公共的活動の原資に充当することができない。例えば、温泉施設や公園などを管理する認可地縁団体が、それぞれで会計を処理して法人税や消費税を納める一方で、そこで上げた収益を車両購入やその維持管理などに充てることができない。こうした制度上の制約が、認可地縁団体の自主財源確保の阻害要因として働いているのである。さらに、認可地縁団体は、公共的な性質をもつ組織であるが、公益法人や NPO 法人のように寄付控除の対象ではない。そのため、ほかの団体と比べて寄付金による財源確保がしにくい立場に置かれている。

以上のような諸課題と向き合いながら、地方自治組織、NPO や認可地縁団体をはじめとする既存の法人制度を活用しつつ、場合によっては既存の組織が連携することで社会課題に対応してきた。

他方で、近年、既存の法人組織の枠組みによらず、地方自治体が条例などで独自の住民組織を規定する動きが見られはじめている。後述するように、島根県雲南市、三重県伊賀市と名張市、兵庫県朝来市の4市において、くしくも同じ時期に独自の制度に基づく住民組織が整備されていた。そして上記の4市が中心となり、お互いの制度について検討しな

---

<sup>14)</sup> 地方自治法第260条の2第1項。

<sup>15)</sup> 地方自治法第260条の2第7項。

<sup>16)</sup> 武岡（2014）p.44。また、後述する島根県雲南市のヒアリング調査においても、市の担当者から同様の課題が挙げられていた。

がら全国的な普及を目指す動きが加速していくなかで、「小規模多機能自治」に展開していくことになるのである<sup>17)</sup>。

次項では、そのなかでも中心的な役割を果たしている雲南市の「地域自主組織」制度に焦点を合わせて、制度整備の経緯について整理する。

### 3.3 地方自治体による独自の法人制度：小規模多機能自治制度の設立経緯

島根県雲南市は県東部に位置しており、県内では松江市や出雲市など、南部は広島県庄原市に隣接している。総面積の大半が林野で占められる典型的な中山間地域である。市内人口は約4万人で、高齢化率は30%を超えており、全国平均を大きく上回る状況にある。なお雲南市は、加茂町、大東町、三刀屋町、木次町、掛合町、吉田町の6町が合併して2004年に誕生した市である。なお、新市の名称として採用された「雲南」は、当該地域の一部が、出雲国の南部という意味で「雲南」地区と呼ばれる県域を構成していたことに由来している。

町合併に向けた合同協議が開始された2002年以降、合併後の新市の地方自治のあり方が検討されてきた<sup>18)</sup>。しかし、2004年、雲南市は合併直後に深刻な財源不足に陥り、2005年に「財政非常事態宣言」が出され、市の職員を2割削減した。将来的に人員も財源も増える見込みがない一方で、急激な少子高齢化が進むことにより、市内の隅々まで行政サービスを行き渡らせることが難しくなりつつあった。

そうしたなかで、先の合同会議では、行財政改革とともに住民自治の進展のために「まちづくりやコミュニティ活動の活性化による住民自治の充実強化」の必要性が指摘された。これを受けて、6町村の職員と合併協議会事務局による「コミュニティ・住民自治プロジェクトチーム」が結成され、議論が進められた。その結果、今後も確実に経験していく人口減少や高齢化による集落機能の低下に対応するために、雲南市独自の住民組織制度として、「集落機能を補完する新たな自治組織の確立」と「地域主体的に組織が構築されていくための環境づくり」を目指して構想されたのが「地域自主組織」である。

地域自主組織は、図1で概念図を示すように、「自治会や町内会などの地縁型組織、消

<sup>17)</sup> すぐ後で詳述するが、全国的に似たような仕組みが様々な名称を用いて展開されている。これを総称して、総務省では「地域運営組織」という名称が使われることもあるが、雲南市によれば、小規模多機能自治も同様の趣旨で用いられているという。

<sup>18)</sup> 詳しい経緯や内容については、雲南市(2001)『コミュニティ・住民自治プロジェクト報告書』、雲南市(2002)『新市建設計画』として取りまとめられている。

防団や営農組織などの目的型組織、PTA や女性グループなどの属性型組織を、概ね小学校単位で再編した広域的で多機能な地縁組織」と定義され、市内の各地域が抱えるそれぞれの課題を、住民自治により解決していくことが目指されている。

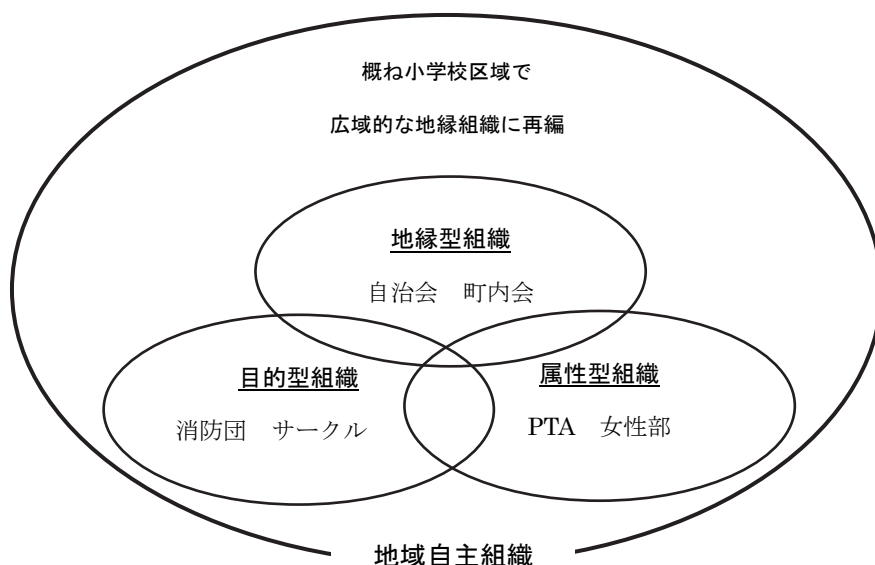


図1 雲南市の地域自主組織の概念図

出所：雲南市ヒアリング調査提供資料をもとに一部修正。

地域自主組織は、雲南市が国からの借入金を活動資金として交付され、それを元手に行政サービスの一部を担っている。なお、その過程で、2008年に「雲南市まちづくり基本条例」が施行され、地域自主組織制度の規定根拠も整備された<sup>19)</sup>。

前項で述べたように、こうした地方自治体による住民組織の制度化は、ほぼ同じ時期に三重県伊賀市でも進められていた。伊賀市は、2004年、独自の制度である「住民自治協議会」を設立し、その根拠規定として「伊賀市自治基本条例」を制定している。その際、伊賀市は雲南市の地域自主組織を視察して参考にしたという。また、雲南市は伊賀市の視察を受け入れたとき、三重県名張市でも「地域づくり組織」という同じような制度を導入し

<sup>19)</sup> 「まちづくりの原点は、主役である市民が、自らの責任により、主体的に関わることです。ここに、市民、議会及び行政がともにこの理念を共有し、協働のまちづくりをすすめるため、雲南市まちづくり基本条例を制定します」（条例前文より抜粋）。「この条例は、雲南市におけるまちづくりの基本理念を明らかにするとともに、その基本となる事項を定め、協働におけるまちづくりをすすめることを目的とします。」（第1条より抜粋）

ていることを紹介されると、雲南市の担当職員が名張市を訪問した。すると、さらに兵庫県朝来市で同じような制度として「地域自治協議会」という仕組みが導入されていることを知り、住民組織に関する相互的な情報共有を開始するのである。

ごく簡単に述べてきたが、以上のような経緯で、雲南市を中心に4市が接点をもつことになる。これらの自治体は、もともと小規模多機能自治の基盤となる制度または組織が準備されていたという共通がある。これまでの国が主導権を握り整備してきた流れとは異なり、ボトムアップで制度が生まれてきたのである。これ以降、雲南市を中心とする共同会議を通じて、コミュニティに関する制度や法人格について議論を重ねた。この延長線上の展開として、2013年には雲南市を事務局とする「雲南市に地域自治を学ぶ会」（以下、「雲南ゼミ」と表記）が発足した。雲南ゼミは、小規模多機能自治の課題を共有・検討しながら、全国的に普及させることを目的とする会合で、全国各地の地方自治体やNPOが参加して、毎年春と秋の年2回開催されている。主な内容は、勉強会や事例発表会あるいは現地訪問で、参加している地域同士が学び合う場としての役割を果たしているという。

その結果、2014年、全国142自治体が加入する全国的な組織である「小規模多機能自治推進ネットワーク協議会」が設立された。同協議会では、住民自治の進展が重要であることを念頭に置いて、重点施策のひとつとして「まちづくりやコミュニティ活動の活性化による住民自治の充実強化」を挙げ、「住民自主活動やまちづくり活動と自治体との共同システムを構築することが重要である」とした。現在、約210の地方自治体やNPOが加盟している。具体的な活動内容としては、メーリングリストや地方ごとのブロック会議などによる情報共有が行われている<sup>20)</sup>。

このなかで先進的な事例は、島根県雲南市の「地域自主組織」制度である。雲南市は、6町合併に先立つ合同協議を経て、2004年に独自の住民組織の仕組みである地域自主組織制度を導入した。その趣旨を確認すると、人口減少と高齢化を前提とする地域運営を目的として、新たな住民自治の方法と組織により、自立的な事業活動でそれぞれの地域課題に対応しようとする仕組みである。地域自主組織制度の導入以降、雲南市政策企画部地域振興課が中心となり、各地域の自治会を訪問して地域自主組織の設立を積極的に促進した。

---

<sup>20)</sup> そのなかで、「小規模ながらも様々な機能をもった自治の仕組み」（小規模多機能自治）として新たな法人制度「スーパーコミュニティ法人」を提案している。詳細は、伊賀市・名張市・朝来市・雲南市（2014）『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』として公表されている。なお、内閣府において有識者会議が発足し、小規模多機能自治による持続的な体制の確立に向けて、論点整理や課題の抽出を行っているところである。

それぞれの地域自主組織が直面している固有の社会課題を解決するために、多様な事業活動が展開されているわけであるが、自治会のような従来の住民組織とどのような違いがあるのだろうか。結論から言えば、理念として、これまで公民館が担っていた生涯学習や社会教育に加えて、地域づくりと福祉の展開を掲げている点にある。また、具体的な運営面では、財源に特徴的な違いがある。それぞれについて以下で整理していきたい。

地域交流センターの運営開始から3年が経過するタイミングを前に、雲南市の担当者がすべての地域自主組織を訪問してヒアリング調査および協議を実施した。その結果に基づいて、2013年4月、図2にも示すような2つの見直しが実施された。

第1は、地域交流センターの職員を地域自主組織による直接雇用とした点である。2012年まで、地域交流センターの職員は、事務負担などを勘案して雲南市の職員を地域交流センターに配置していた。すなわち、雲南市地域振興課を事務局とする「交流センター雇用協議会」が一括雇用するという形式を採用していた。しかし、この場合、指示命令系統を地域交流センターに集約して、地域自主組織による自立的な地域運営が目指されているにもかかわらず、雇用主は雲南市となるため、制度的に二重構造を内包していた。当時はそれでも円滑に進んでいたが、これから問題が生じかねないことから、地域自主組織が直接

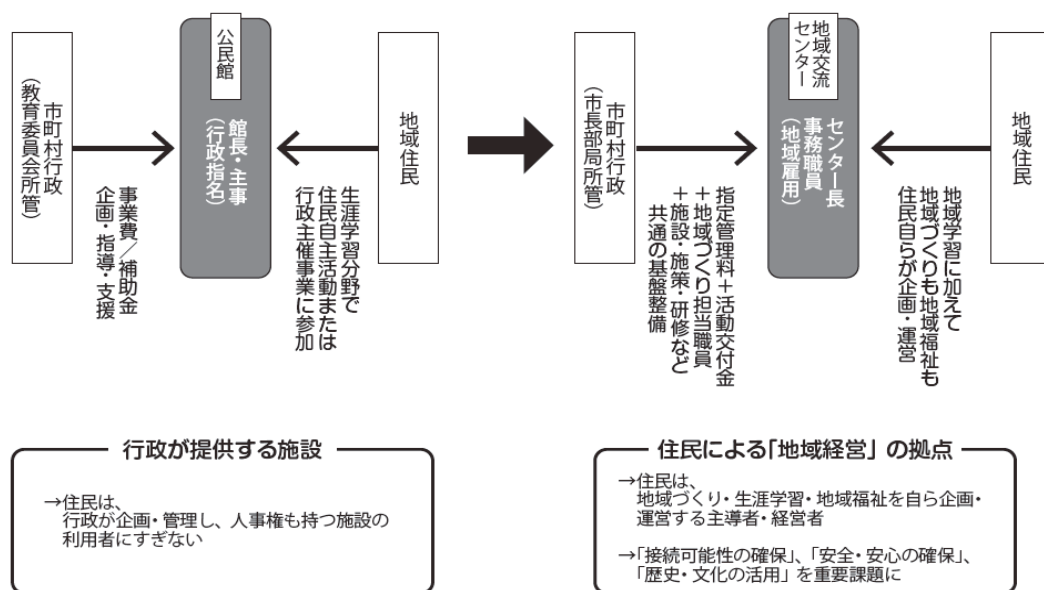


図2 公民館と地域交流センターの違い

出所：川北編（2016）p.11。

雇用する体系に変更された。

第2に、雲南市から地域自主組織への一括交付金に施設管理人件費を新設した点である。前述したように、常勤職員は交付金を原資として雲南市が一括雇用していたが、地域自主組織が公共施設などの指定管理業務を担当していても、当該業務に伴う人件費は準備されていなかった。さらに、それぞれの地域や施設の規模、利用実態などに差があるため、業務量に応じた体制や処遇を導入することで、交付金の不均衡を是正しようとした。なお、指定管理施設の多くは使用料金制であり、ここからの収入も地域自主組織に入ることになる。

このような制度変更を加えた結果、地域自主組織の基本的な運営資金は、現在は雲南市からの交付金と指定管理料および使用料金が財源である。雲南市としては、今後も断続的に制度を見直していくなかで、地域自主組織の自主財源確保を促進することにより、市としての公的負担を下げていく方針であるという。

#### 4 おわりに

以上、本稿では、住民や地方自治体が主導して買い物弱者対策に取り組む動きが強まりつつあることを確認しつつ、住民組織の法人制度をめぐる動向について注目しながら、超小型スーパーの運営などについて検討した。最後に、こうした取り組みの現状の課題や今後の方向性について展望して本稿を締めくくりにしたい。

北海道内の事例などでは、いわゆる「公設民営」として、初期投資の償却や改装費補助を受けて開設している。しかし、将来的に赤字運営に陥り、運営に対する補助すら必要になる可能性が小さくない。いわば「公設公営」となるようであれば、商業機能をどこまで公共的に支援するかという議論は避けられない。そうしたことへの対応のひとつとして、雲南市の波多コミュニティ協議会のように、公共施設の窓口業務と店舗運営を兼務するなど、運営コストを引き下げつつ、行政側の財政も改善するような仕組みが機能する可能性が指摘できるだろう。

ここで重要な論点は、地域内の多くの事業者側と行政側との連携である。買い物に不便を感じている人々の場合、病院や銀行、役所などの公共施設へ行く際も困難を感じている可能性が高い。商業者から、交通事業者、福祉事業者、NPO 法人に至るまで、地域内において分野が異なる多様な事業者が部門横断的に連携していくことが非常に重要である。



また、採算性の確保のための住民の協力という点も重要な要素となる。買い物弱者対策も一過的なものではなく継続的なものである必要がある。公的な助成や補助金に頼った取り組みは、補助が打ち切られた途端に継続できなくなる可能性が高い。こうした意味で、ある程度の近隣住民による買い支えなど、取り組みを継続していくための必要条件をいかに維持していくかが課題となる。

【付記】本研究は、平成 27 年度～29 年度専修大学商学研究科研究助成共同研究「買物弱者問題の解明と展望」に共同研究者として参加させていただいた成果の一部である。

## 【参考文献】

- 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市（2014）『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』。
- 石原武政（2011）「小売業から見た買い物難民」『都市計画』第 60 巻第 6 号, pp.46-49。
- 雲南市（2001）『コミュニティ・住民自治プロジェクト報告書』。
- 雲南市（2002）『新市建設計画』。
- 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会。
- 川北秀人編（2016）『ソシオマネジメント第 3 号小規模多機能自治～総働で人「交」密度を高める』[IIHOE] 人と組織と地球のための国際研究所。
- 柴田直子（2012）「地方自治とは何か」柴田直子・松井望編著『地方自治論入門』所収。ミネルヴァ書房。
- 武岡朋子（2014）「都市自治体における地域コミュニティ施策の状況」日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国 812 都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』所収。中広東京支社。
- 辻中豊・R・ペッカネン・山本英弘（2009）『現代日本の自治会・町内会―第 1 回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス―』木鐸社。
- 内閣府経済社会総合研究所（2005）『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書』日本総合研究所。
- 新島裕基（2017a）「超高齢社会における中山間地域型スーパーの展開―全日食チェーンを事例として―」『流通情報』第48巻第5号, pp.60-75。
- 新島裕基（2017b）「地域商業と外部主体の連携による商業まちづくりに関する研究―コミュニティ・ガバナンスの観点から」博士学位論文（専修大学）。
- 日本都市センター（2014）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国 812 都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』中広東京支社。
- 日本都市センター（2015）『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営を目指して―協議会型住民組織による地域づくり―』報光社。
- 薬師寺哲郎編著（2015）『超高齢社会における食料品アクセス問題―買い物難民、買い物弱者、フードデザート問題の解決に向けて―』ハーベスト社。
- 渡辺達朗（2016）『流通政策入門 [第 4 版]』中央経済社。
- Pekkanen, R. J. (2006) “*Japan’s Dual City Society: Members without Advocates.*”

Stanford, CA: Stanford University Press. (佐々田博教訳 (2008) 『日本における市民社会の二重構造』 木鐸社。)

Pekkanen, R. J. (2009), “Japan’s Neighborhood Associations: Members without Advocacy,” B. L. Read with R. pekkanen eds. *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society*, Oxford: Routledge: 27-57.